图书情报工作
第 64 卷 第 10 期 2020 年 5 月

政策计量视角下公共文化服务政策内容主题分析*

■ 赵一方[1] 王铮[1,2] 裴雷[1]
[1] 南京大学信息管理学院 南京 210023 [2] 西北大学公共管理学院 西安 710127

摘 要：[目的/意义]通过政策计量视角观察当前我国公共文化服务政策环境全貌，优化公共文化服务政策设计，提供政策、研究、实践等板块之间进行比较的思路与资料库。[方法/过程]收集公共文化服务政策文本形成样本集，利用机器自动抽取和人工规范相结合的方式进行主题标引，构建政策类目框架。[结果/结论]对政策类目框架中 8 个一级类目组及 24 个一级类目进行描述，阐述公共文化服务政策的核心内容主题。以内容主题为分析单元，可以考察公共文化服务政策制定、理论研究、机构实践之间的互动关系。

关键词：政策计量 政策文本 公共文化服务
分类号：G250
DOI：10.13266/j.issn.0252－3116.2020.10.008

1 研究背景与问题提出

1.1 整体分析框架的提出

2017 年以来《公共文化服务保障法》与《公共图书馆法》相继出台，两部法律有效衔接，体现了我国文化法治从宏观发展到微观深化的进程，也体现了我国文化立法的时代性和科学性[1]，为我国公共文化服务体系的建设与发展提供了两法并举的协同保障[2]。我国公共文化服务机构的发展、公共文化服务政策的完善、公共文化服务研究的开展是协同进行的(见图 1)。在公共文化服务“机构实践”“政策制定”“理论研究”构成的互动关系中，公共文化服务机构是传播公共文化、提供公共文化服务的载体和基础设施；公共文化服务研究为实践活动提供了理论解释、预测和总结；公共文化服务政策是政府指导公共文化服务体系建设的工具与指针，政府通过公共文化服务政策实现对公共文化服务体系建设方向的整体把控，引导公共文化服务体系建设及其相关产业的发展[3]。自我国公共文化服务体系建设在 21 世纪初被正式提出以来，上述 3 个要素始终相互牵引和驱动，成为公共文化服务体系建设的保障。

在图 1 中，三者之间的相互影响值得进一步研究(如理论研究如何影响政策制定，政策内容在机构实践

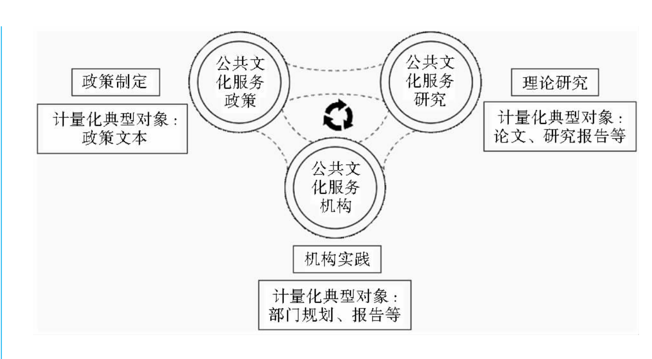


图 1 公共文化服务政策、研究与机构实践之间互动关系

中落实情况如何，机构实践状况又如何在理论研究中体现等)，而这种相互影响可以借鉴文献计量方法进行衡量。为此可以采取如下操作步骤：首先，分别完成研究、政策、实践 3 个板块的计量化处理。识别 3 个板块中的可计量指标，如学术文献、政策文本、机构部门规划/评估/总结报告可以分别作为研究、政策、实践活动的产出物，对其进行文本计量分析；其次，识别跨板块之间的文本要素关联，如学术文献、机构部门规划中对于政策文本的引用，以及政策文本中对于学术研究成果的采纳和认定。在这方面，可以借鉴学术文献间的引用关系进行分析。而深入到内容层面，可以考察研究、政策、实践领域文本对于公共文化服务内容主题的共现表达和差异表述；此外，通过加入时间变量，对上

* 本文系中国博士后科学基金一等资助项目“知识市场视角下新兴知识服务模态比较与图书馆应对策略”(项目编号：2018M6300545)和教育部人文社会科学项目“面向 STEAM 教育的公共图书馆服务机制与实施策略研究”(项目编号：19YJC70024)研究成果之一。
作者简介：赵一方(ORCID：0000－0001－8675－9322)，硕士研究生；王铮(ORCID：0000－0001－5727－5935)，讲师，博士后，硕士生导师，通讯作者，E-mail：wangzheng1203@163.com；裴雷(0000－0003－4754－4112)，教授，博士，博士生导师。
收稿日期：2018－10－29 修回日期：2019－10－11 本文起止页码：66－74 本文责任编辑：徐健

述3个板块间的引用、共现等计量指标进行历时性分析,从而考察公共文化服务领域中学术成果、政策工具、实践经验的生成、扩散与采纳机理。

1.2 本研究聚焦的问题

在上述框架中,面向公共文化服务理论研究板块的计量化成果数量较多,如王前等基于CSSCI数据库的公共文化服务研究10年文献回顾[3],刘妤等基于CNKI的我国公共文化服务研究文献计量化分析[4－5],杨林等基于共词聚类与战略坐标法的公共文化服务研究进展分等[6]。而在公共文化服务政策板块,随着近年来政策计量方法的成熟,也出现了从定量角度考察公共文化服务政策的成果,如曹树金等基于147份政策文件所做的我国公共文化服务政策演进研究[7],李少惠、王婷基于139份政策文本对我国公共文化服务政策研究脉络与机构特征进行的实证分析[8],郎冬雨基于112份政策样本所做的我国公共文化服务政策的价值特征与演进逻辑研究[9],王平等基于90份政策样本所做的我国公共文化服务政策发展趋势研究[10],汪圣、刘旭青基于37份政策样本所做的政策工具视角下我国公共文化服务政策研究等[11]。现有计量研究有助于阐明公共服务政策内部发展机理,但数据处理手段相对单一和传统,多采用人工手段,无法覆盖大规模样本,未来在整体框架下与公共文化服务研究、实践板块的计量处理结果进行交互分析时,可能会影响到研究结果的系统性和全面性。

因此,笔者聚焦于深化公共文化服务政策计量研究,引入机器辅助分析手段,对主题词库进行学习和训练,基于大样本分析,试图加深对以下问题的理解:当前我国公共文化服务政策发展全貌如何,呈现出何种政策侧重和哪些核心范畴。通过理解这些问题,可以推动公共文化服务实践者把握自身所处制度环境,促进政策制定者优化政策设计,同时促进形成可供理论研究、政策制定、机构实践之间进行跨板块比较研究的资料库。

2 研究回顾

在研究对象维度,目前国内对公共文化服务政策的研究主要涉及政策源流与构建、扩散与采纳、绩效与评估等领域。胡税根等回顾了我国公共文化服务政策的发展历史,将其划分为政策肇始、政策探索和政策深化等阶段[12];李少惠等研究了我国公共文化政策扩散的内在张力[13],指出政府和部门的理性选择、服从机制、竞争机制、学习机制、惯性机制和共谋机制影响了现代公共文化服务体系的实施效果[14];张建召等从立法、财政保障、人群统筹、政社合作、层级体系等方面对公共文化服务政策内容进行了梳理[15]。

在研究方法维度,目前国内基于政策计量方法的实证研究处于起步阶段,研究的政策样本主要来自信息政策、科技政策、养老政策等领域。自李江[16]、裴雷[17]等学者系统阐述了政策计量的可行性之后,国内有学者开始使用政策计量方法对典型政策领域进行分析,但缺乏统一处理模式。裴雷等使用计量指标描述智慧城市政策的应用领域分布与采纳机制[18]、检验科学数据共享政策一致性[19]、识别区域信息化政策扩散的滞后效应[20];汪波等运用政策计量方法解析了养老政策演进逻辑[21];王芳等结合政策计量分析了我国农村信息化政策的历史变迁、关注重点、发布主体合作状况[22]。

在研究对象与研究方法的匹配维度,当前应用到政策计量方法的领域具有如下特点:有关政策与国计民生直接相关(如养老政策),或与经济社会发展的新动能、新导向相关(如数据政策、产业发展政策),为政策计量分析提供了“样本价值”;有关政策具有较长发展周期(如信息化政策),或是在短期经历了政策数量爆发与主题涌现(如智慧城市政策),为政策计量分析提供了“样本基数”。而我国的公共文化服务政策肇始于20世纪80年初[12],同时近年来在现代公共文化体系建设热潮中,各地方的专项规划、实施意见和相关政策集中出台[13],因此满足了上述“样本价值”与“样本基数”的要求。但是公共文化服务政策对象在现有研究中尚未得到有效覆盖。

3 概念定义与样本说明

公共文化服务政策构成了公共文化服务体系的制度基础[11],是公共文化服务标准化的体现。笔者将公共文化服务政策定义为政府为满足人民群众对于公共文化服务的需求,保障人民群众公平享有基础性公共文化服务,实现公共文化服务的标准化与均等化而制定的相关法律法规和计划措施。

我国公共文化服务政策的内涵外延在发展中不断变化。公共文化服务的相关概念在21世纪初正式出现在政策文件中[11],此前国家政策中并没有明显区分“文化事业”与“文化产业”,相关政策较为分散。但是长期以来公共文化现象与服务行为一直存在,并且受到不同政策的规制和指引,有关政策见诸于文化市场政策、文化机构发展政策乃至区域发展政策中。这决定了在分析公共文化服务政策时,不仅要跟踪近年来

以公共文化服务为题名的政策,也要在更长的时间周期内回溯政策源流与基础。

在政策样本采集阶段,主要从以下来源进行数据采集:①对“北大法律信息网”数据库中的中央法规司法解释库和地方法规规章库进行采集;②针对国务院网站及文化和旅游部网站采用自动抓取和人工采集结合的方式,采集公共文化服务相关政策;③依照最大努力原则,对省级政府门户及文化主管部门网站进行检索;④对于公共文化服务政策研究文献中提及的政策进行提取。

4 研究方法与研究过程

在政策文本检索过程中,考虑到公共文化服务政策内涵外延的复杂性,首先采取全文检索策略,以公共文化服务、文化事业、公益性文化等为检索词,爬取 7 413条原始政策条目。经过去重后保留 6 605 条政策样本,形成政策文本集,涵盖从中央到地方 667 个行政单位,并保留政策文本的时间、区域、机构等关键字段,其中国务院政策文本 220 条,省级政府政策文本 2 106 条,省级以下政府政策文本 4 279 条。

在政策文本集的规范加工阶段,以段落为最小分析单元进行数据清洗,首先通过机器识别文本中与公共文化服务相关的段落,针对主题不明确的段落,采用人工回溯原文的方法判断相关性,最后将同一文本来源的段落文本按顺序拼合到一起,保证每个政策文本分析权重不变。

在数据统计分析阶段,由于本研究基于大样本进行分析,因此没有采取过往研究中直接由研究人员通读和人工标引的形式,而是采取机器主题提取方式。具体步骤如下:①对经过规范的政策文本进行分词处理,使用 TF-IDF 算法计算文本的主题词,对每个文本赋予 3 个主题词;②由人工对机器识别出的主题词进行控制规范;③基于规范形成的主题词集,建构政策主题类目框架;④对政策主题类目进行计量统计和内容分析。

5 研究结果呈现

5.1 政策主题类目框架

在政策主题类目框架建构阶段,本研究的思路是将政策文本中抽取出的主题词经过规范作为政策要素,反映公共文化服务政策的关注对象和涉及领域;将政策要素进行逻辑聚类,形成多级类目,反映公共文化服务政策的体系结构。依循上述研究过程,先由计算机从政策文本集中抽取主题词,再由人工对其进行规范控制,构成开放式编码对象,进而提炼编码对象中的分析性概念,建立主题类目框架用以描述概念深层含义以及概念之间的关系。为保证编码效度,两位研究人员分别对主题词进行规范编码,在讨论基础上提取合并整理后确定主题词 935 个,形成主题词全集。分别根据主题词的语义特征对其进行归类,在确定类目时采取分析者信度检验的方式对编码结果进行检验,两位研究者的编码一致性为 0. 846,信度大于 0. 7,表明研究信度良好。就不一致的编码结果,两位研究人员经过讨论进行统一,最终整理出二级类目 215 个,一级类目 24 个,一级类目组 8 个,如表 1 所示:

表 1 公共文化服务政策类目框架

类目组	一级类目	类目组	一级类目
目标和理念	公共文化服务目标	实施	规章制度
	公共文化服务指导思想和发展理念		政府和行政管理
特征	公共文化服务相关议题		实施策略
	公共文化服务特征	治理	多元参与主体
	公共文化服务的区域性和地方特色		治理结构和组织方式
资源	文化资源和文化供给		体制改革和发展动力
	文化样式	评估	评估指标
	文化活动与文化产品		评估活动
体系	服务对象	保障	基础设施保障
	服务区域		财经资金保障
	服务级别		人员队伍保障
	服务体系		信息技术保障

5.2 政策主题类目内容

(1)公共文化服务目标和理念。该类目组由公共文化服务目标、指导思想和发展理念等一级类目构成。由政策文本解析出的公共文化服务目标主题词包括普遍化、均等化、网络化、标准化、制度化、规范化、常态化、多样化、集约化、一体化、精细化、社会化、生活化、无障碍化等。在公共文化服务指导思想和发展理念方面,“五大发展理念”的具体内容(创新、协调、绿色、开放、共享)、社会主义核心价值观、精神文明建设、理想信念、公民道德、弘扬中华传统文化、保障公民基本文化权益、满足人民文化需求、坚守舆论和宣传阵地等是在相关政策表述中出现较多的主题。

(2)公共文化服务特征。该类目组由公共文化服务相关议题、特性、公共文化服务的区域性/地方特色等一级类目构成。公共文化服务的表述除了出现在专门性政策中,还出现在一系列综合性政策或相关政策中,表 2 参考国务院网站政策主题分类,将出现频次较高的公共文化服务相关政策议题进行了呈现:

表 2　出现频次较高的公共文化服务相关政策议题

政策主题类目	内容说明
民政、扶贫、救灾	扶贫和脱贫政策；民政和社会保障政策；老龄化和养老政策
环境保护、城乡建设	新型城镇化政策；公共安全和应急管理
商贸、旅游、海关	旅游发展政策；知识产权政策；“一带一路”倡议相关政策
农业、林业、畜牧业、渔业	三农问题政策；乡村振兴政策
体育、卫生	医疗政策；体育政策
教育、科技	教育和科技政策

在公共文化服务特性方面，提取出包容性、公益性、免费性、普惠性、平等性、公平性、群众性、系统性、创新性、思想性、可及性、便利性、开放性、增值性、综合性、基层性、互动性、精准性等高频主题词。不同区域的政策也表现出地方特色。如河南省相关政策指出了中原文化的传承与创新，福建省有关政策突出了海峡两岸文化交流与互动，北京、上海等城市指出了加强跨国文化交流与国际合作。

(3)公共文化资源。该类目组由文化资源和文化供给、文化样式、文化活动与文化产品等一级类目构成。在文化供给来源方面，从政策中识别出文艺创作、人文社科研究、新闻出版、考古和文化遗产开发、图书档案等主要来源；文化样式主要指具有特定内涵及表现的习俗、传统等主题行为活动。在公共文化政策表述中呈现出一些典型文化样式，如红色文化、民俗文化、中华传统文化、地方特色文化等；在文化活动、产品与服务方面，相关政策主题日益多元化，即包括文博会展、阅读活动、广播电影电视、戏剧、舞蹈、演出、书画摄影、比赛竞技、讲座等传统形式，也包括体育健身、休闲旅游、科普活动、年节假日节庆活动等新形式，反映了文化供给的多样化。

(4)公共文化服务体系。该类目组由服务对象、服务区域、服务级别、服务体系等一级类目组成。在服务对象上，在强调面向全体公民的同时，突出对特定社会群体的文化权益保障，如少数民族、农牧民、农民工、残疾人、妇女儿童、困难群众和贫困人口、流动人口、企业职工等群体；在服务区域上，边疆、边远地区、贫困地区、牧区、革命老区、城市棚户区等区域在政策表述中得到重点关注；在服务层级上，公共文化服务政策涵盖了省、市、县、乡以及街道社区居委会等各个层级；服务体系主要涉及服务中心、服务网络、服务平台、服务目录、服务分类、文化工程和文化项目等。

(5)公共文化服务实施。该类目组由政府制度类型、行政管理、实施策略等一级类目组成。制度类型包含法律法规、规划、提案、建议和意见等；在行政管理手段上，包括政策引导、资源保障、资源配置、审计统计、督导检查、市场监督、文化执法、行政处罚、政务公开等行政手段。典型的具体实施举措如表 3 所示：

表 3　典型的公共文化服务实施举措

实施策略	说明和示例
试点、实验和示范	公共文化服务体系示范区、示范项目
智慧应用	公共文化服务体系融入智慧城市建设
服务网络和总分馆体制	公共图书馆总分馆制
定制化服务和订单式服务	定制个性化公共文化服务内容
文化创意和产品设计	文创产品研发
服务活动与设施的门票和价格	免费开放、门票见面、门票优惠
品牌化	文化品牌打造、文化名城/名镇建设
服务业态和模式创新	利用电子商务手段和平台
打造文化服务实体和载体	文化公园、文化大院、民俗村、店面、旗舰店等
精准服务和定向服务	针对特定用户群体和特殊人群的服务
注重体验	在服务中关注文化体验
扶持创新创业	鼓励民间力量参与公共文化服务体系建设
充分发掘年节假日资源和传统文化	如春节、端午、中秋等传统节日的文化活动开展

(6)公共文化服务治理。该类目组由多元主体、治理结构、体制改革和发展动力等一级类目构成。在公共文化服务多元供给格局中，政策文本涉及政府、企事业单位、社会团体，强调了社会力量(民营、民办)的参与。在治理结构及组织方式上，涉及理事会、联合体、联盟、联席会议、协会委员会、志愿者组织等形式，反映了鼓励和引导社会力量参与、培育和规范文化类社会组织发展的趋势[13]。在发展动力方面，主要包括文化体制改革、文化产业和服务业发展(表现为文化市场、市场导向、产业行业等主题词)、促进文化消费(表现为文化消费品、消费力、消费观念、消费习惯等主题词)。

(7)公共文化服务评估。该类目组由评估指标和评估活动等一级类目构成。评估指标与公共文化服务目标、特征相一致，有关政策文本涉及的典型指标包括场次、人次、利用率、辐射面、达标率、覆盖率、完成率、贡献率、影响力、知晓率等。主要评估活动包括评估定级、资质认证、项目验收、考核评比、评奖与表彰先进典型示范等。

(8)公共文化服务保障。该类目组由基础设施、财政资金、人员队伍、技术保障等一级类目构成(见表 4)。在基础设施保障方面，有关政策既关注了传统的图书馆、博物馆、艺术馆、文化站、农家书屋、剧场、活动中心等场馆设施，也开始重视新型文化功能区的营造(如文创基地、文化产业园、博览园、文博苑、文化服务

区、文化旅游区等);在财政资金保障方面,既关注传统的政府财税支持手段,也开始重视治理结构和体制改革,提出了投融资、合资、租赁等资金保障形式;在人员队伍保障方面,强调文化队伍建设和可持续发展(表现为人员培训、岗位培训、人才培养等主题词)以及人员专业化(如从业资格、专家队伍、科技人才等);在技术保障方面,开始重视公共文化服务的网络化、数字化与智能化。

表 4 公共文化服务保障主要内容

一级类目	二级类目
基础设施	功能区;场馆和站点;场地/用地/环境;设备和器械;物业管理
财政资金	购置;租赁;补贴;投资;融资;合资;金融;税收;减免;信贷;经费
人员队伍	人员培训和人才培养;文化工作人员;职业资格;专业人员;专家顾问与智库
技术保障	基础网络;基站;终端设备;互联网;智能技术;技术推广;技术创新;技术含量;数字信息内容

5.3 政策主题类目关联

在构建的公共文化服务政策类目框架中,一级类目数量适中,且具有较好的概括性和承接性,适用于共现分析,用以观察政策主题之间的联系。针对 24 个一级类目进行共现分析,并根据共现结果计算任意两个类目之间的距离。类目 a 和类目 b 之间距离的计算方法如下所示:

$$dist(a,b) = \frac{\text{最大共现次数} - (a,b)\text{共现次数} + 1}{\text{最大共现次数}}$$

公式(1)

基于类目之间的共现距离,进行层次聚类分析,聚类结果如图 2 所示。两个类目之间的距离越近,表示两个类目更容易在同一政策文本中出现。可以发现"公共文化服务的区域特色"类目和"相关议题"类目更容易出现在同一政策文本中,而二者作为整体又容易和"文化资源和文化供给"类目在统一政策文本中同时出现。这反映了有关内容大多出自于地方区域发展政策,地方政策一方面是对中央各类政策的落实和延续,另一方面又与本土文化资源和地方特色对接,体现了区域公共文化服务的内生活力。同时,"服务对象"类目与"文化活动、文化产品和服务"类目更容易在同一政策文本中出现,反映了需要面向不同服务对象的情况与需求提供特定的文化产品与服务。"公共文化服务特性"类目与"指导思想和发展理念"类目共现度较高,反映了有关理念对公共文化服务的指导和定型作用。"公共文化服务目标"类目与"政府行政管理"类目共现度相对较高,反映了政府在公共文化服务中的目标管理机制与主导作用。

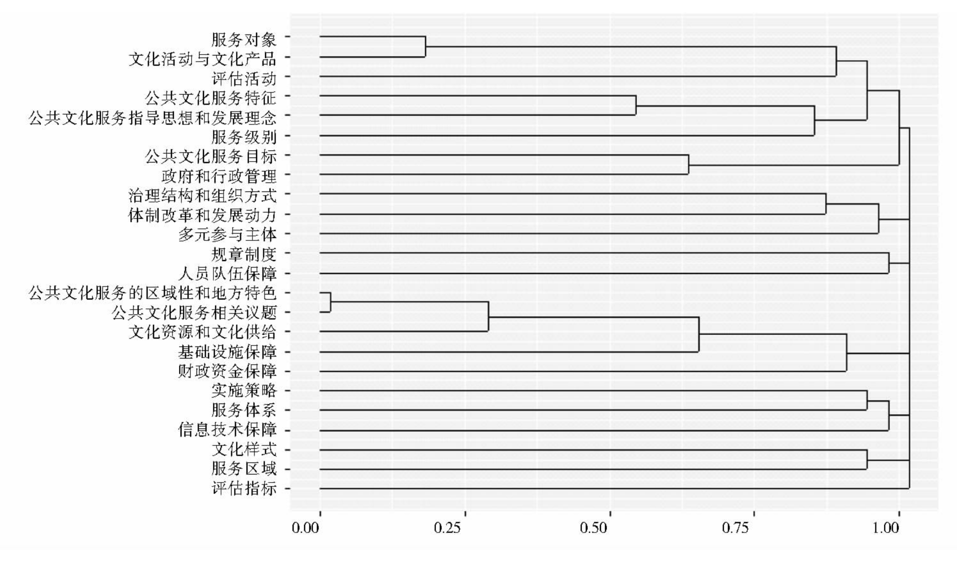


图 2 一级类目共现层次聚类

5.4 政策时空特征分析

通过对政策文本集中的发布时间、发布机构及所在区域进行统计,用以反映公共文化服务政策的时空特征。图 3 至图 6 分别反映了我国公共文化服务政策的区域分布、时间分布和发文合作情况,从图中可以看出:①华东地区发布的公共文化政策数量占全国公共文化政策数量比重最大。其中江苏、浙江两省的公共文化服务政策数量最多,反映了两省区域社会经济发展水平、区域资源禀赋和文化底蕴等方面的优势[21]。相比之下内陆省份、偏远地区、老工业区、少数民族地区等区域的公共文化服务政策数量相对较少。②以 5 年为一个统计区间,对应国民经济发展五年计划,可见

“十五”计划以来,我国公共文化服务政策经历了起步、体系形成和全面发展的阶段。③多部门联合发文现象反映了政策网络特征,折射了政策议题背后的利益诉求的纷繁化、公共问题的复杂化和政策主体的多元化。由于政策样本来自不同政府层级,机构名称不统一,本研究按照政府职能或属性将其划分为政府办公厅或办公室、文化系统、教育系统、财政系统等 12 个职能系统。在图 6 中,连线表示系统间存在联合发文关系,连线权重表示两节点之间联合发文的次数,可以发现文化和旅游系统、财政系统、民政和社会保障系统、教育和科技系统等更容易产生合作发文的行为,其中文化系统与财政系统的合作关系最为密切,反映了公共文化服务对经费保障的依赖,同时税费、补贴、投资等财政工具也成为推进现代公共文化服务体系建设的重要手段。

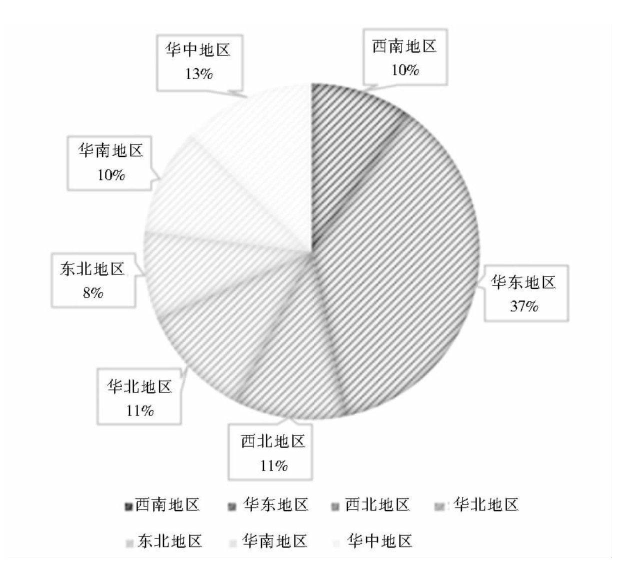


图 3　公共文化服务政策各地区分布情况

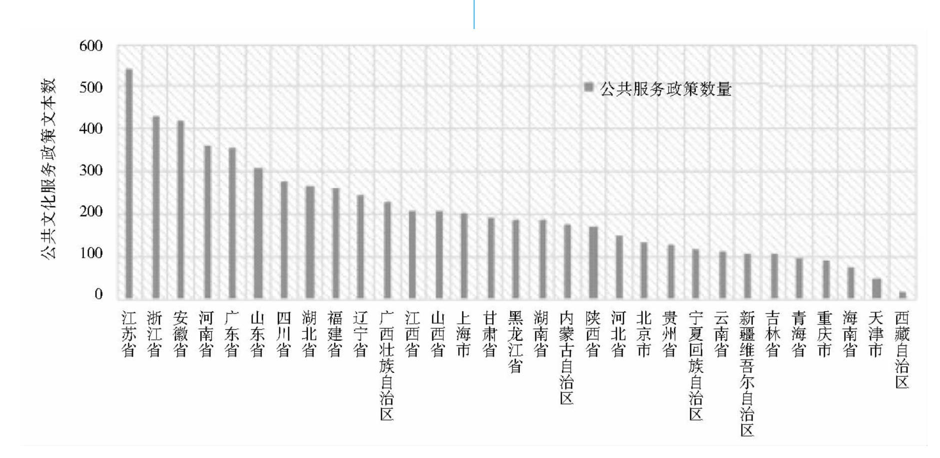


图 4　公共文化服务政策省级行政区域分布



图 5　公共文化服务政策各时间段分布数量

6　研究启示与讨论

6.1　对于公共文化服务政策的认识

笔者借助政策计量手段推动形成对公共文化服务政策的全景认识。面向公共文化服务政策板块内部,可以获得以下一般性认识:

其一,进入新世纪以来我国公共文化服务政策数量增长迅速,政策体系和政策工具不断完善。从公共文化服务政策类目框架可见,公共文化服务政策要素

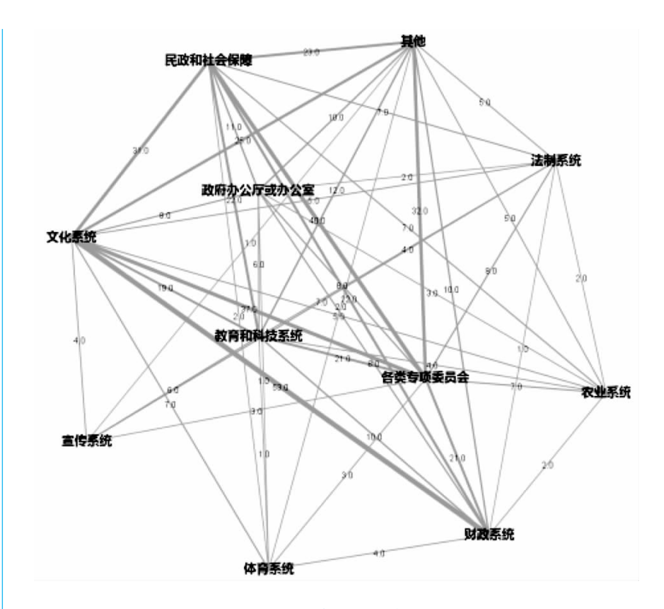


图 6　公共文化服务政策多系统联合发文网络示意

涵盖目标、理念、资源、体系、实施、治理、评估、保障等各个方面。公共文化政策的制定和落实不仅依靠文化系统,也需要财政系统、民政和社会保障等系统的参与协同。不同地区的公共文化服务政策要素有不同侧重,但总体上保持协调一致,在一定程度上反映了不同区域间的横向交流与制度迁移。

其二,在我国公共文化服务政策制定和实施过程中,体现出较为明显的自上而下规划指导与自下而上探索试验相结合的政策生成模式。例如我国国家层面的《公共文化服务保障法》在 2017 年正式出台,但在此之前全国各地以及各文化系统都出台有相应的发展规划、规范性文件以及部门规章等,为全国性政策的出台奠定了基础;再如 2015 年国家《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》出台后,各地均出台了本地的实施意见文件进行响应和落实,不同效力的政策工具发挥了政策扩散与学习的载体作用。

其三,我国公共文化服务的政策表述的目标指向性日益明确。党的十六届五中全会提出逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系,十七届六中全会提出基本公共文化服务,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出构建现代公共文化服务体系,促进基本公共文化服务标准化、均等化。2017 年十九大报中再次强调加快推进基本公共服务均等化,并指出在 2020 年到 2035 年基本实现基本公共服务均等化。这一系列表述变化显示了我国现代公共文化服务体系建设的稳步推进,也反映了政策导向上对于公共文化服务的公平性、普遍性、保障性的明确。各地方政策也结合区域特色提出了具体目标,如公共文化服务的精细化、网络化、一体化、无障碍化等。

其四,公共文化服务政策因其内涵丰富与其它类型政策表现出较强的关联性。公共文化服务是"公共服务""公共文化""文化服务"的结合领域,是"公共服务"的下位类,这种公共服务带有鲜明的文化属性。"公共文化"是文化特定领域的表现形式,在我国主要是指由国家公共部门提供、以保障公众基本权力为前提、以满足公共文化需求为主要目的、以传播人类文化成果为基本职责、能促进社会进步和实现个人精神文化追求的一切有益的"社会信息总和"[22]。因此,公共文化服务不仅是指依靠公共文化场所和设施开展活动,而且需要通过服务培养社会大众的群体意识、公共观念与文化价值[23-24]。"文化服务"作为文化传播继承的渠道,是实现"文化创新"的动力之一[25]。这决定了在关注公共文化服务政策时,不仅需要考察与公共文化服务直接相关的政策,还应关注其上位类公共服务政策,并兼顾其与信息政策、文化政策、创新政策之间的紧密联系。这也可以解释在公共文化服务政策中,多部门联合发文成为常态,跨部门合作为公共文化服务的繁荣提供了有力保障。

6.2 基于整体分析框架的讨论

笔者将政策板块的计量分析结果置于图 1 所示的整体分析框架中考察,可以引发如下问题的讨论和进一步探索:

通过比较公共文化服务研究论文的计量分析结果[3-6],可以发现公共文化服务理论研究与政策板块的共识与分野。公共文化服务目标(如均等化)、公共文化服务体系等是政策板块和研究板块共同关注的主题,它们同属公共文化服务的宏观视域[6]。而在微观视角中,有相当数量的公共文化服务研究强调了公共图书馆的作用,这反映了图书馆职业和学科对公共文化服务的关注,但是图书馆的作用在公共文化服务政策中的体现比较有限,说明图书馆界在强化自身公共文化服务功能的同时,还需要加强在政策议程设定和政策实施过程中的影响力。另外,在公共文化服务研究文献中出现较多的内容主题(如公共文化服务评价、农村公共文化服务等)在政策文本中体现较少,这在一定程度上反映了我国公共文化服务体系尚处在建设和发展阶段,评估活动设计与制度安排需要及时跟进。与此同时,当涉及到公共文化服务的供给机制与治理结构等主题时,政策板块较之理论研究板块反而拥有更为丰富的表述,如政策文本中出现的联营、协管、捐助、慈善、联盟、联席会议等机制,在研究文献中还缺少充分的跟进,这也反映出相关政策及其涉及领域的试点价值和先导作用。

上述内容主题的异同也反映了公共文化服务政策与研究板块之间的关系。政策与研究具有不同的受众、服务目标和评价标准[26],在推动我国公共文化服务体系发展的过程中,二者具有不同的角色与分工。在政策与研究板块上首先呈现的是两种不同的知识类型,理论研究关注的是公共文化服务的原理性知识,讨论为什么,且研究结论需要具有普遍性,时空必须延展[26],能够超越具体事件、行为者和历史时期[27];而政策则是政府为实现特定意图而强制执行的工作或办事

程序[28],呈现程序性知识,回答怎么办,且适用场景较为具体,与特定时期与区域相关,需要具备可行性与可操作性。这也可以解释研究板块的内容主题多呈现宏观视域且理论性较强,而政策板块内容主题则更加细致全面。

尽管理论性强弱是评价理论研究质量的首要标准,但具体到公共文化服务领域,有关研究的功用不仅是知识的积累,更有其带来的政策含义,这也对公共文化服务研究提出了更高的要求。理论研究反映的是对实然状态的追求,而政策制定反映的则是对改变实践的努力,政策含义总是规范或应然的[28]。我国公共文化服务正在快速发展,但是从体系成型至今也不到20年时间,在实然与应然状态还存在一定距离,这也决定了研究与政策板块间在内容主题上的分野。我们需要进一步考察在实然与应然距离上的位移关系,识别二者之间的影响关系到底是"强化性的"还是"矫正性的"[28],以及二者之中的先导关系到底是"理论服务于政策"还是"政策服膺于理论"。尽管在传统观念中认为理论研究作用和指导决策,但是在现实中我们也常看到政策领域的新涌现主题引领了研究热潮甚至给研究领域带来"战略意外"[29]。

在考察政策与研究板块之间的上述关系时,传统的以文献为单元的分析方法具有较大难度,跨板块之间的文献链接(如学术文献和政策文本之间的引用)表现并不明显,难于有效挖掘,也有观点指出行政部门较少公开承认其采纳了某个学术观点[30]。因此,可以进一步深入到内容主题层面,沿用和发展本研究提供的政策计量方法和政策主题类目框架,用以考察不同板块之间的概念一致性,以及内容主题在不同板块间的扩散与采纳。最后,在整体分析框架中,公共文化服务机构实践领域在整体上尚未得到充分的计量化研究关注,但是已经有研究对特定的公共文化服务机构(如图书馆)在实践中产生的文本(如战略规划、评估总结材料)进行定量性质的分析,在未来同样可以运用人工与机器结合的方式,扩大样本规模,将其纳入到整体分析框架,更好地考察理论研究、政策制定、机构实践之间的互动关系。

参考文献:

[1] 柯平,胡娟. 公共文化服务保障法与公共图书馆法比较研究[J]. 高校图书馆工作,2018,38(3):3－9.

[2] 柯平.《中华人民共和国公共图书馆法》全面保障我国公共图书馆体系化建设[J]. 图书馆建设,2018(1):19－23.

[3] 王前,周纯义. 公共文化服务研究10年文献回顾——基于CSSCI数据库2005－2014年的数据分析[J]. 图书馆理论与实践,2016(2):34－37.

[4] 刘妤. 近十年我国公共文化服务研究综述——基于CNKI(2007－2017)的文献计量分析[J]. 开封教育学院学报,2017,37(5):196－197.

[5] 弓朵阳,郭喜,李沃源. 我国公共文化服务均等化研究综述——基于CNKI文献量化分析[J]. 图书馆学刊,2017,39(8):93－98.

[6] 杨林,王璐. 公共文化服务的研究进展——基于共词聚类与战略坐标法的文献计量分析[J]. 经济与管理评论,2017,33(6):5－13.

[7] 曹树金,刘慧云,王雨. 我国公共文化服务政策演进(2009－2018)[J]. 图书馆论坛,2019(9):39－47.

[8] 李少惠,王婷. 我国公共文化服务政策的演进脉络与结构特征——基于139份政策文本的实证分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2019(2):57－67.

[9] 郎冬雨. 我国公共文化服务政策的价值特征与演进逻辑[J]. 天水行政学院学报,2017(6):61－67.

[10] 王平,洪瑾. 基于内容分析法的我国公共文化服务政策发展趋势研究[J]. 知识管理论坛,2018,3(5):275－290.

[11] 汪圣, 刘旭青. 政策工具视角下我国公共文化服务政策研究[J]. 图书馆工作与研究, 2018(2):16－22.

[12] 胡税根,李倩. 我国公共文化服务政策发展研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(2):43－53.

[13] 李少惠,崔吉磊. 中国现代公共文化服务政策扩散的内在张力与优化策略[J]. 思想战线,2017(6):108－116.

[14] 李少惠, 崔吉磊. 中国地方政府现代公共文化服务体系建设的文本分析——政策创新扩散机制视角[J]. 中国文化产业评论, 2017(1):170－181.

[15] 张建召, 胡畔. 基本公共服务政策要点梳理与绩效考核空间模式初探——基于政府主体视角的实证建构[J]. 国际城市规划, 2013, 28(1):15－20.

[16] 李江, 刘源浩, 黄萃,等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新[J]. 公共管理学报, 2015(2):138－144.

[17] 裴雷, 孙建军, 周兆韬. 政策文本计算:一种新的政策文本解读方式[J]. 图书与情报, 2016(6):47－55.

[18] 裴雷, 周兆韬, 孙建军. 政策计量视角的中国智慧城市建设实践与应用[J]. 图书与情报, 2016(6):41－46.

[19] 裴雷. 我国科学数据共享政策概念一致性与政策质量评估[J]. 情报理论与实践, 2013, 36(9):28－31.

[20] 施茜, 裴雷, 邱佳青. 政策扩散时间滞后效应及其实证评测——以江浙信息化政策实践为例[J]. 图书与情报, 2016(6):56－62.

[21] 汪波, 李坤. 国家养老政策计量分析:主题、态势与发展[J]. 中国行政管理, 2018(4):105－110.

[22] 王芳, 纪雪梅, 田红. 中国农村信息化政策计量研究与内容分析[J]. 图书情报知识, 2013(1):36 –46.
[21] 彭雷霆, 皮彦芳. 基本公共文化服务均等化实证研究——以陕西省为例[J]. 文化软实力研究, 2017(6):61 –69.
[22] 陈信,邹金汇,柯岚馨. 我国基本公共文化服务的理论根源和现实依据[J]. 国家图书馆学刊,2015(2):18 –23.
[23] 陈威. 公共文化服务体系研究[M]. 深圳:深圳报业集团出版社,2006.
[24] 牛华,安俊美. 我国公共文化服务的内涵及其社会价值探析[J]. 北方经济,2009(16):29 –30.
[25] 陈昊琳. 基本公共文化服务:概念演变与协同[J]. 国家图书馆学刊,2015(2):4 –9.
[26] 朱锋. 学术性的政策研究:路径与方法[J]. 国际政治研究, 2009(3):29 –39.
[27] LAMBORN A. Theory and the politics in world politics[J]. International studies quarterly, 1997,41(2):187 –214.
[28] 卢凌宇,章远. 理论如何影响政策——基于国际关系学的分析[J]. 国际观察,2016(1):34 –51.
[29] 张骥. 国际关系理论研究与外交政策供给——中国所面临的问题及其原因分析[J]. 国际关系研究, 2016(2):7 –12.
[30] 李侃如. 弥合鸿沟的倡议[J]. 国际政治研究, 2009(3):117 –123.

作者贡献说明:
赵一方:研究设计,数据采集和数据分析,论文撰写;
王铮:文献综述,数据分析和内容分析,论文撰写和修订;
裴雷:提供研究指导意见。

A Thematic Analysis of Public Cultural Service Policy Based on Policy Measurement

Zhao Yifang[1] Wang Zheng[1,2] Pei Lei[1]
[1] School of Information Managment, Nanjing University, Nanjing 210023
[2] School of Public Management, Northwest University, Xi'an 710127

Abstract: [**Purpose/significance**] To observe the current public cultural service policy environment in China through the view of policy measurement, optimize the design of public cultural service policies, enrich the theoretical research and research methods of public cultural services, offer corpus for study cross policy, theory and practice. [**Method/process**] This paper collected public cultural service policy texts and then extracted the subject of policies to build a policy category framework with a combination of automatic extraction and manual specification. [**Result/conclusion**] Analyzing the regional, diachronic and institutional characteristics of public cultural policies. Identifying the regional policy focus and differences, presenting evolutionary rules and developmental attributes by describing the contents of the eight primary category groups and the associations of 24 primary categories in the policy category framework. With the content theme as the analysis unit, the interaction between public cultural service policy formulation, theoretical research and institutional practice can be investigated.

Keywords: polimetrics policy text public cultural service